

福建创新社会治理的实践与启示

朱冬亮 高 杨

摘要: 创新社会治理体制机制,提升社会治理的能力和水平是当前促进国家治理体系和治理能力现代化建设的基本要求。作为海西核心区,福建省各地近年来以提升社会公共福利和公共服务水平为目标,以创新基层社会“微治理”及打造两岸合作治理新模本为出发点和立足点,以文化建设引领社会治理创新,大力提升社会协同和参与治理的力度和水平,基本建立了社会“协同合作治理”的体制机制,形成独具特色的创新社会治理的路径。

关键词: 社会治理; 创新; 实践; 经验

中图分类号: C916

文献标识码: A

文章编号: 1008 - 1569(2015) 02 - 0028 - 10

DOI:10.13658/j.cnki.sar.2015.02.004

20 世纪 90 年代以来,世界各国在政府和非政府的部门之间建立起了一种合作对话机制,各种非政府、非营利组织发展迅猛,它们以各种方式同政府部门进行协商、对话与合作,推动了社会治理模式适应经济全球化、市场化的变迁和发展。^①而在我国,伴随着社会主义市场经济体制的逐步确立和社会的加速转型,传统的政府与社会高度合一的社会治理模式,已经无法适应当前工业化、城镇化、市场化、国际化形势的发展。^②为此,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次把社会管理提升到社会治理的高度,明确提出要把推进国家治理体系和治理能力的现代化作为全面深化改革的主要目标之一。本文拟对福建省近年来创新社会治理方面所取得的一些实践经验进行简要的梳理和归纳,并对其创新社会治理的路径进行总结和分析。

一、福建创新社会治理的实践及成效

(一) 创新社会治理体制机制

当代社会治理创新已经形成以合作治理为主流的新格局,其根本目标是实现“善治”,而其基本要求则是社会组织、公民个人能够直接、积极地参与社会公共事务的治理过程,形成政府、社会组织、私营企业以及公民各主体间的多元参与、合作、协商治理关系。^③对于我国而言,

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“农村基本经营制度实施及变革路径研究”(项目编号:14ZDA036);福建省社会科学规划 2014 年度项目“福建省创新社会治理实践研究”(项目编号:2014B259);厦门大学哲学社会科学繁荣计划项目“中国发展道路的理论与实践研究(2013 - 2017)”。

作者简介: 朱冬亮,厦门大学马克思主义学院、公共事务学院教授、博士生导师;

高杨,厦门大学社会学系博士研究生。

当前创新社会治理首先在于改革落后的社会治理体制机制,建构现代性的社会治理体系。近年来,在创新社会治理工作中,福建省始终本着“以人为本、服务为先,多方参与、共同治理,统筹兼顾、协商协调,依法管理、综合施策”的原则和理念,形成了“高层重视、部门主动、全民互动”的具有福建特色的创新社会治理新格局,不断促进社会治理的体制机制创新。

为了加强和促进对社会治理工作的引导,福建省各级党委和政府均把加强和创新社会治理工作纳入全省经济社会发展总体规划,形成省、市、县、乡四级责任共担的工作体系,建立社会治理责任联动机制。不仅如此,福建省还健全社会治理责任考评机制,坚持以群众满意为标准对全省的社会综合治理满意率进行测评。^④与此同时,还出台了重大事项社会稳定风险评估办法,推广多元调解衔接机制、医患纠纷第三方调解机制、道路交通事故“多位一体”解决机制,集中开展矛盾纠纷大排查大调处,并在全省推行调解、行政三级处理、法院二审终审、检察院法律监督、人大监督的“路线图”等。另外,福建各地还充分发挥人大、政协及各民主党派、人民团体以及行业协会、大众传媒等协同参与社会治理的重要作用,努力拓宽民众的利益诉求表达渠道,包括通过运用居民会议、网上论坛、民情恳谈、社区对话等形式,就事关群众切身利益的问题进行交流沟通,形成社会共同治理的合力和凝聚力。

为了推进基层社区治理工作开展,福建在全国最早制定出台城市社区建设纲要。在社会组织发展管理方面,福建积极推进行业协会改革,使行业协会与行政主管部门脱钩,实现政社分开、管办分离。2009年,晋江市被民政部列为全国第二批社会工作人才队伍建设综合试点地区;2010年10月,该市又被确定为全省唯一的全国社会管理创新综合试点单位。2014年1月,厦门市被民政部列为“第二批全国社区治理和服务创新实验区”。这些试点为全省探索改革创新社会治理进行了富有成效的先行先试工作。

在创新社会治理过程中,福建各级地方政府也结合自身条件优势,大力推进社会治理的体制机制改革创新。如福州市多年推行“135”党建工作模式。^⑤厦门市在社会治理中则形成民生保障、维稳工作、重点人群服务管理、治安防控、基层服务等五大创新工程体系等。晋江市则始终注重把“民生优先”理念贯穿当地社会治理改革创新工作的始终,不断提升全市的“社会安全感、民生幸福感、城市归属感、市民信任感、企业认同感”;该市还以其被确定为全国社会管理创新综合试点单位为机,建立了由民政部门具体负责,教育、公安、司法、财政、文化、卫生、工会、共青团、妇联、残联等部门密切配合,社会力量广泛参与政府购买公共服务及参与社会治理的体制机制;^⑥经过多年的探索与实践,该市形成了“554”社会治理体制,即“构建五大体系,促进五大创新,实现四大转变”的社会治理新格局。^⑦

作为一种新的公共管理模式,社会治理是政府管理方式现代化转型的一个主要标志。在西方国家,社会治理是指在政府部分职能和公共服务输出市场化以后所采取的一种社会管理创新范式。从理论上讲,社会治理的过程是政府的部分权力特别是公共服务分配权力向社会回归即还政于民的过程。^⑧按照这个思路,福建各地在社会公共服务供给方面均在探索如何引入市场竞争机制,让更多的社会组织和私营主体参与公共服务的市场竞争,以提高公共服务供给的效率与质量。如厦门市不断探索通过公开招标出让产权、特许经营权等方式吸引社会资本通过公平竞争进入原由政府垄断的投资和经营市场。早在2010年之前,厦门市政府就采用BOT形式公开招商建设城市垃圾分类处理厂。^⑨2011年4月,晋江市以项目发包的方式向专业社工机构购买居家养老、残疾人照顾等服务,尝试以专业社会工作模式为社区老年人提供居家养老服务,发挥专业社工服务在社区服务中的积极作用。

与此同时,福建各地还积极探索社会共建共享的新体制机制。2013年7月,厦门市开始推进“美丽厦门·共同缔造”治理进程,探讨“决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果

共享”的多元治理机制。从这年 9 月开始,厦门市规划局、市政园林局联合发起共建筼筵湖步行道认捐行动。^⑩此次公益认捐被评价为是“美丽厦门”建设从“共谋”到“共建”的一次新的社会治理创新的新跨越。以此为基础,厦门陆续开展了一系列的“认捐认养”活动,并得到社会各界的广泛支持和参与。在政府的引导下,各种社会组织也积极参与厦门社区治理,城市义工协会、蓝天救援队、同心慈善会等民间社会公益组织活跃在大街小巷和社区家庭。

(二) 提升社会公共福利和公共服务水平

努力实现现代发展成果全民共享,提升社会公共福利、公共服务的水平和质量是创新社会治理的根本途径。在创新社会治理工作中,福建各地始终以解决百姓关注的民生问题为切入点,以提升社会的公共福利、公共服务水平和质量为目标,为社区治理营造一个更加公平正义的社会外部环境。

福建在大力发展经济的同时,不断完善社会政策,加强弱势群体权益保障。全省城镇已经建立了下岗职工基本生活保障、失业保险和城市居民最低生活保障和养老保险、医疗保险、工伤保险为主要内容的城镇社会保障体系等“三条保障线”。在农村,2000 年福建即在国内率先全面建立农村最低生活保障制度,将家庭人均年收入低于 1000 元的农村居民全部纳入低保范围。其中厦门市在社会保障体系建设方面处于福建省乃至全国的先进水平。该市率先整合社会保险各险种的经办机构,在全省率先实现“五险合一”。与此同时,福建还大力推进社区卫生服务建设,初步形成覆盖全省的社区卫生服务网络。截至 2009 年 11 月底,全省社区卫生服务覆盖面达到 90% 以上。^⑪

为了提高社会服务的质量和水平,全省各地普遍建立了各种市民服务中心和政务超市,大力推行公共服务进社区、进居民家庭。截止 2009 年,全省已成立各类行政服务大厅或社区服务中心(站) 1600 多个,服务网点和设施近 5 万个。^⑫不仅如此,各地还积极探索形式多样的社区服务。如福州市以提升整合社区服务机构和服务内容为抓手来提升社区治理的整体水平。2014 年 8 月,福州首个“社区家庭关爱服务中心”在晋安区象园街道的南湖社区挂牌成立,并随后在全市所有城区、县(市)试点推行。“社区家庭关爱服务中心”依托社区现有的卫生服务中心、居家养老服务站、综合文化站等机构,推出十大类的关怀服务,包括建立家庭信息库,设立法律援助站、温情感化室、悄悄话门诊室、心理咨询室等服务窗口,为问题家庭、亲子教育、居家养老老人等群体提供专业化的咨询和服务等。^⑬而在厦门,2014 年 4 月,该市海沧区海虹社区率先注册成立社区居民大学,请社区有专长的居民为社区居民“开课”。通过这个平台,该社区自发建立了 10 多个兴趣团体,为基层社区共同治理探索出一条新途径。^⑭

与此同时,福建各地开始推动“智慧社区”建设,提升社区服务的科技化水平。先行一步的厦门市已经于 2013 年在 3 个社区成功进行试点。“智慧社区”依托社区网格化服务管理平台“大脑”,具有网格管理、业务办理、工作台账、社区证明、综合查询、统计分析、居民互动、社区微信等八大功能,实现了信息共享、业务协同,形成一张网、一个入口、一个桌面、跨部门共享协同、智慧服务五大特色。据了解,在近年内,厦门所有的社区都将建成“智慧社区”,形成社区网格化管理的“厦门模式”,并争取在省内其他城市推广。^⑮

此外,福建省各地大力探索政府购买社会服务的新路径。一方面,各地积极打造一支职业化、专业化的社会工作人才队伍,为开展专业社会工作服务奠定人才基础。截止 2013 年,全省取得社工职业资格的共有 3552 人,其中社工师 958 人、助理社工师 2594 人。另一方面,全省各地大力扶持各类非政府组织发展。晋江市以自身 2009 年被民政部列为全国第二批社会工作人才队伍建设综合试点地区为契机,在探索社区社会工作、企业社会工作、医务社会工作、学校社会工作、老年社会工作、青少年社会工作等方面积累了一些经验,并在政府购买公共服务

方面进行了富有成效的探索。厦门市湖里区则探索建立社会组织孵化园。2014 年,该区出台了《关于积极推进多元共治构建和谐美丽社区的实施意见》。根据《意见》的要求,区政府将引进恩派(NPI)培育社区社会组织,同时该区将每年投入 1000 万元购买社工服务,确保社工服务网络覆盖所有社区。另外,这个区还积极探索社会资源共建共享参与社区“多元共治”的新做法,包括鼓励各个社区突破社区界限,吸纳共建单位、辖区商业企业、物业公司、居民中的贤达能人建立社区共建理事会,为社区建设出谋划策,通过“契约式共建”、“认捐认建认养”等形式破解居民遇到的难事。

在社会救助方面,福建实施“为了明天工程”等活动,依托各地救助管理站成立流浪儿童救助保护中心,并在全省法院系统设立维护妇女儿童合法权益合议庭。省妇联等部门还组织对全省 1.4 万多个行政村留守儿童进行入户调查。其中龙岩、三明等地在中小学校成立“代管中心”,组织政法综治干部、农村干部、学校教师与留守儿童结对帮扶。在每年高考结束之后,全省各地市的新闻媒体、慈善组织都会广泛开展贫困助学报道捐助活动,为贫困家庭子女上大学提供资金扶助。在泉州市,市救助站联手专业社工机构,采取购买项目的方式,委托社工到街头探访流浪乞讨人员,并及时提供救助。在老人救助服务方面,福建省各地已经全面铺开居家养老服务试点或推广工作。泉州市则自 2013 年 7 月开始为全市 1800 名特困失能老人提供政府购买服务,采取政府补贴(每人每月 300 元标准)的形式提供购买服务,服务内容包括生活照料、康复理疗、精神慰藉和法律服务等。

特别需要指出的是,一些企业在近年来也开始把商业服务触角延伸到城乡社区。如 2013 年 6 月,兴业银行在全国性商业银行中首家正式获准经营社区支行。该银行开展的小额“社区贷”主要为社区居民融资提供便利,为社区银行专属零售信贷产品,用于支持社区居民家庭日常消费支出,扶助社区居民在社区周边从事与“衣食住行”相关行业的商户经营发展。该行 2014 年计划发放“社区贷”10 亿元,基本覆盖八闽大地所有城市。^⑩

作为改革开放前沿省份,福建的外来务工人员达 800 万人。为了让外来务工人员更好地融入本地社会,福建各地以推进新型城镇化为机遇,以均等化服务体系促流动人口管理创新。如 2010 年,晋江市率先在全省启动互联网、电话语音、手机短信“三位一体”的流动人口信息社会化采集应用试点工作,并积极探索流动人口社区化管理新路径。在此基础上,福建省制定了《关于进一步加强流动人口服务和管理工作的实施意见》,并逐步探索在全省实行“居住证”制度。以晋江市为例,凡是获得“居住证”的外来务工人员,可以享受 22 项市民待遇,包括新农合参保、事业单位招聘、住房公积金缴存、经济适用房购买,以及参选党代表、人大代表、政协委员等等。随着近年来流动人口逐渐向家庭型迁移转变,福建省新规定从 2014 年开始在本省高中有三年完整学习经历的流动人口随迁子女将可在本省参加高考,与本省考生享受同等录取政策。在住房保障方面,福建省开始探索把外来务工人员逐步纳入本地的住房保障政策覆盖范围。省政府已经出台文件规定,开发区(工业园区)的生活设施用地用于保障房建设的面积不低于 30%。2009 年,晋江市率先将外来务工人员纳入城市住房保障体系,外来务工人员也可以申购廉租房。此外,这个市还把外国人纳入流动人口服务管理范畴,建立散居境外人员信息管理系统,成立全省首支外国人志愿者服务队,为本市外国人提供出入境、生活居住、经贸贸易、办证翻译等服务。^⑪

(三) 创新基层社会“微治理”

为了给公众创造一个平安祥和的社会环境,福建省大力推进“平安社区”、“平安乡村”建设。全省各地大力加强乡镇(街道)综治服务中心建设,并以综治服务中心为支点对下延伸。在行政村、社区和较大规模的企业设立综治服务站,在自然村、村(居)民小组配备平安中心户

长,形成三级联动的组织网络,从而做到情况掌握在基层、问题解决在基层、矛盾化解在基层、工作推动在基层的社会治安综合治理格局。总体而言,福建在创新基层社会治理方面的工作主要围绕城市和农村两个场域展开,并取得了很大的成效。

1. 创新城市社区微治理。这方面成效最明显的是厦门市。2013 年 7 月,厦门提出“美丽厦门·共同缔造”的城市新治理理念。根据厦门市规划,“美丽厦门·共同缔造”治理体系“核心在共同,基础在社区,关键在群众参与,根本在培育精神”。2014 年 1 月,厦门市被民政部列为“第二批全国社区治理和服务创新实验区”。其中湖里区作为特区最早的发源地,2014 年该区出台了《关于积极推进多元共治构建和谐美丽社区的实施意见》,以“决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享、居民共富”为社区推行“多元共治”行动的指南,形成社区党组织、社区居委会、社区服务站、社会组织、专业社工机构、社会资源、社区居民等共同治理社区新格局,实现从政府一元治理向多元共治转变。而厦门市海虹社区作为全市首个网格化管理的示范社区,2014 年该社区的网格化管理服务标准项目被国家标准化管理委员会确定为全国唯一一个社区网格化试点标准。

作为改革开放的前沿地,福建在快速城市化进程中出现了不少的“城中村”,如何对这类社区展开治理,始终是当前社区治理的一大难题。以厦门市湖里区为例,作为全市外来最为集中的城区,该区通过加大基础设施建设、完善服务体系、探索外来人口自治机制,营造“大家庭”氛围,培育外来人口的主人翁意识,从而在这面积累形成了一些独特的社区微治理经验。^⑧如湖里区马垵社区创造了独具特色的“共谋共建共管共享”的“共同治理”经验。这个社区占地约 0.32 平方公里,居住着 2.8 万多名外来务工人员,是本地人口的 21 倍。为了让外来人口参与治理社区,马垵社区先后成立了包括公共议事理事会、马垵新居民协会、社企同驻共建协会、商家联盟协会、房东协会等 5 个居民自治组织。经过大家的共同治理,该社区的一改往日的脏乱差景象,公共设施、社区绿化、社区文化建设均取得了很大的发展,变身为“小清新”精品社区。

2. 创新农村社会微治理。农村社会是我国社会的主要构成部分,农村治理的成败事关我国社会治理的全局。有研究者指出,“乡村社会治理过程是国家整合乡村社会资源、推动乡村社会进步和实现乡村社会现代化的过程。”^⑨上世纪 80 年代前后,随着农村土地承包制及其他一系列农村改革的进行,国家权力对农村的控制趋于弱化。而新世纪农村税费改革后,国家力量对农村治理的作用更趋弱小,不少村庄甚至开始出现治理的真空地带。在这种形势下,有的村庄的农民家庭正成为原子化的独立个体,村庄的集体意识和公共意识严重缺失,其结果就是村庄公共精神缺乏,并直接导致村庄的公共服务、公共物品供给缺失,整个农村甚至呈现一种萎靡不振的状态。这是当前很多农村治理面临的整体形势。

面对这种情况,福建省在创新农村治理中采取了多种举措来加以应对,形成政府和农村民间力量联合治理的新局面。各地一方面积极激活传统农村治理力量的有利因素,使其为现代农村治理所用。由于福建大部分村庄是聚族而居,在近年的社会治理转型过程中,传统的家族、宗族治理力量开始复兴,并在农村治理中发挥越来越重要的作用。这种力量与慈善公益精神结合在一起,成为福建农村治理的一大特色。目前,在沿海的泉州、福州、厦门等经济相对发达地区,有很多村庄都成立了各种公益慈善基金,用于扶危助困,救助乡人。如晋江市大埔村村民捐资 1400 多万元,成立了村级慈善总基金。该慈善基金运营的大部分收益用于村里的养老院的开支。全村目前几乎所有的(近 300 名)60 岁以上的老人都住进宽敞明亮、环境整洁舒适的养老院。在这里,他们不仅能够得到体贴入微的照顾,且很多老人还自娱自乐、相互照顾,得到另一种精神和心理上的慰藉,一般家庭很难做到这点。而子女们每月只需为此支付 300

元的费用,贫苦家庭则免费入住。即使是在福建相对贫穷的内陆地区,民间力量参与村庄治理的景象也蔚然成风。例如,福建将乐县朱坊村是一个朱姓宗族村,近7年内该村村民同心协力募集了100多万元的资金,修建被洪水冲垮的风雨桥、乡村道路以及老旧的家族祠堂,在这个过程中,村民们特别是年轻一代的村民得到了一次全新的“宗族教育”洗礼,他们比以往任何时候都更能感受到全村人其实是“一家人”。

另一方面,福建各地从经济治理角度入手,带动社会治理创新。全省各级地方政府近年来以新的农村产权改革为机遇^②,以公共财政项目制运作的形式每年投入数十亿元,大力推进农村道路、水利设施、土地平整、农村环境整治等农村公共基础设施的建设,提升本省的新型城镇化和新农村建设整体水平,以打造“清新福建”。这种新农村建设模式对农村社会治理产生了很大的影响。例如,2010年,福建省被确定为全国8个中央农村环境综合整治示范省份之一。从2010年至2012年,福建开展为期三年的农村环境连片整治示范项目,中央和地方财政为此投入15.293亿元资金。项目涉及1285个行政村,受益人口261.31万人。经过整治,不少村庄实现了家园、田园和水源“三清洁”,极大地改变了农村环境面貌。^③

在探索创新农村社会治理工作中,福建省选择了一些镇、村开展网络化管理的试点,并取得了初步的成效。长乐市梅花镇是全省第一个试行网格化管理的乡镇,其试点经验具有较好的总结和推广价值。特别需要指出的是,福建省在创新农村治理中还积极引进境外农村社区建设和治理的经验。2013年,福建利用自身的区位优势,引入台湾地区的“社区营造”^④模式,激发乡村治理活力,以“发现乡村之光”,打造富有活力的“美丽乡村”。首批纳入示范点的村庄包括长乐文岭村、连江县官坂镇辋川村和霞浦溪南镇傅竹村等3个村。^⑤福建借鉴台湾“社区营造”的农村治理经验,目的就是利用闽台血缘、地缘相近的有利条件,提升本省农村治理的水平。

(四) 积极打造两岸合作治理新模本

作为创新社会治理的一大特色,福建积极发挥海峡两岸血缘地缘优势,在开创两岸社会合作治理方面进行了先行先试。除了在农村治理领域进行合作之外,福建省还充分以两岸交流合作新试验区——平潭为平台,在两岸文化交流、人员往来、社会治理等方面采取了许多先行先试的举措,包括探索在平潭就业及生活的台籍人员参加福建养老保险的办法,落实其按规定参加福建城镇基本医疗保险的政策等,并鼓励和支持台胞在平潭设立中介组织、服务机构,落实台胞个人所得税优惠政策,对在平潭投资就业的大陆居民实行签注本地化管理。据了解,平潭还将选择台湾同胞居住相对集中区域,规划建设台胞社区,创新社区管理模式,力争2018年建成3个以上台胞社区。^⑥

而厦门市则积极发挥对台优势,充分利用海峡论坛等平台,加强两岸社区治理方面的交流,把台湾社区治理经验纳入“美丽厦门·共同缔造”治理过程中。例如,厦门湖里区和海沧区都居住生活着很多台胞,他们积极参与社区服务和治理,从政协委员、涉台法庭陪审员,到小区业委会主任、社区义工,都有台胞参与的身影。广大台胞已经成为厦门“多元共治”的重要群体。例如,海沧区涉台司法已经实现四个“全国率先”:即率先聘请台胞担任人民陪审员和检察联络员,率先设立涉台海事审判庭,率先设立基层法院涉台法庭,率先设立涉台检察室。目前,海沧区检察室、法院分别选聘了6名台商检察联络员和20名台胞陪审员,专门处理涉台案件。2009年,台商太太施素娥自发组建了“台胞志工服务队”。她们引进台湾志工理念,为海沧长庚医院提供导诊等志愿服务,并逐步形成一套成熟规范的管理制度。由于越来越多的台胞和新老厦门人加入志愿服务队伍,“台胞义工志愿行”这个全国唯一的台胞义工品牌应运而生。2014年6月26日,“台胞义工志愿行”获评“中国政府创新十佳经验”,成为福建省唯一

获此殊荣的项目。台湾志工文化精神和“奉献、友爱、互助、进步”的志愿服务精神相融合,逐渐形成了“台胞志工+社工+义工”的“三联动”模式。^⑤据了解,截至目前,厦门全市已有 10 个社区村居组织和台湾不同的社区机构签订了合作协议。其中一些社区已聘请拥有丰富经验的台胞担任“主任助理”。以此为契机,厦门市还积极探索让国外人士参与社区治理的经验。如筓筓街道制定了《境外人士参与社区治理暂行办法》,并在下辖官任社区进行试点,专门作为“境外人士之家”,共同缔造境外人士温馨家园。^⑥

二、福建创新社会治理实践的路径分析

在多年的创新社会治理实践中,福建社会各界共同努力,形成了一些值得总结和推广的基本经验和实践路径。

(一) 充分发挥各级党委政府在社会“综合治理”改革创新中的引领作用

有研究者指出,结合社会发展的历史传承和当前现状,我国社会治理体系和治理能力现代化建设的目标应该是以“一主多元”的社会合作型治理模式为导向,即建构形成以各级政府为主导,以私营部门、第三部门等多元主体广泛参与的多种方式并存的社会治理架构。^⑦福建在改革创新社会治理过程中,始终坚持党委政府的引领作用,以此来推动整个社会治理改革创新进程。在实践中,全省各级政府部门积极改变治理观念,转变政府职能,重新定位政府、社会、公民以及市场的关系,逐步建立适应现代社会治理需求的体制机制。正如前文所指出的,多年来,福建各级政府建立了社会治理责任联动和考评机制,以此来促进各级地方政府加大对社会治理工作的人力、物力和财力投入。例如,在综治工作领域,福建省综治委会同省纪检委、省委组织部、省监察厅和省人事厅联合出台了《福建省社会治安综合治理一票否决权制的实施办法》,明确实施一票否决的 10 种情形、黄牌警告的 6 种情形,增强责任查究的权威性和执行力。福州市则出台了创新社会治理工作的考核评价机制,以量化的方式对单位领导班子和领导干部进行考核。而漳州、莆田、泉州等地市则把季度安全感测评与季度综治考评结合起来,根据测评结果和职能部门打分,以形成鞭策后进的良好氛围。

特别值得一提的是,党的十八大以来,福建省根据社会治理体系和治理能力现代化建设的要 求,降低政绩考核中 GDP 考核比重^⑧,同时加大社会建设考核比重,逐步建立以基本公共服务为导向的政府绩效考评体系。这种政策导向的转变无疑有助于福建尽快建立和理顺社会治理体制机制,提升本省社会治理能力现代化建设水平。

(二) 构建社会“协同治理”的体制机制

在我国传统的社会治理体制下,社会组织发展滞后,而政府作为唯一主体,既是社会治理的第一责任人,又是社会风险的最后承担者,社会矛盾缺乏中间缓冲地带。^⑨发达国家的实践证明,社会组织在承担了部分原来由政府承担的公共服务职能的同时,自然也化解了部分社会风险和社会矛盾。当前我国创新社会治理体制机制,关键在如何提升“社会协同、公众参与”两个着力点上做文章。唯有如此,才能真正形成参与治理、多元治理和合作治理的现代性社会治理新格局。而要实现这个目标,首先要充分发挥包括社会团体、自治组织、民办非企业单位等各类社会组织在社会治理中的协同和参与作用,同时也要推进公共服务供给市场化竞争机制,让更多的社会组织和企业单位能够承接政府转出的社会服务。

作为全国著名的侨乡,福建省在长期的社会经济发展过程中,孕育出以敢拼会赢、回馈乡梓、乐善好施的“协同治理”、“共同治理”的社会文化传统。改革开放至今,随着经济社会的快速发展,福建沿海的泉州、福州、厦门等地普遍成立了慈善会,甚至很多村(居)也成立了各

种慈善组织。事实上,正是通过慈善组织这个平台,富人和穷人之间架起了一道沟通理解、相互帮助的桥梁,这是打造社会“协同治理”的最好的社会平台。

福建创新社会治理的经验表明,当务之急是如何尽快扶持和培育新型社会组织,并以此为平台建设一支参与社会治理、承担社会服务的专业人才队伍。据统计,截至2012年底,福建全省经民政部门登记的社会组织达18603个,其中社会团体12298个,民办非企业单位6168个,基金会137个。^⑩预计未来一段时期内,福建省社会组织每年仍将以平均12%的速度快速增长。^⑪不过,即便如此,福建社会组织无论在数量还是在质量上都难以满足本省社会治理的需要。例如,福建省近几年在探索开展政府购买社工服务的过程中,首先遇到的瓶颈问题是能够承接政府外包社工服务的专业机构太少、专业社工人才太短缺,以至于有的地方政府在开展社会服务外包招标过程中,连找3家有资质的社工机构参与竞标这个基本条件都不能满足。^⑫包括福州、泉州和厦门在内,相关部门都在大力吸引、培育、发展社工机构,但目前仍然进展缓慢。

(三) 提升社会公众“参与治理”的力度和水平

福建各地的实践表明,创新社会治理,力量在基层,基础在群众。提升社会治理中普通民众的参与度,始终是福建创新社会治理的另一个重要着力点。只有把每一个社会成员的积极性都调动起来,才能形成社会治理“共建共享”的社会氛围。为此,福建一方面通过公共宣传教育,激发公众的社会责任、社会公益意识,引导和支持公众依法有序参与社会治理。如厦门市各界倡导的公共物品认捐活动在这方面就起到了很好的效果。另一方面,福建各地还大力推进群众自治,切实提高公众自我管理和自我服务能力。作为改革开放的前沿省份,福建地处海峡西岸,在改革创新社会治理过程中面临特殊的社会环境。全省各地在探索公众参与社会治理实践中,把所有在本地居住的公民包括台胞和国外人士都逐步纳入自我治理环境当中。与此同时,福建还积极探索把台湾“社区营造”的农村治理实践经验引进来,以打造两岸合作治理的范本。所有这些,都是福建近年来创新社会治理的重要实践经验。

(四) 以文化建设引领社会治理创新

现代社会的多元合作或者协作治理必须以现代工业社会的新的普世价值为引领。因此,建构一种新的社会精神显得尤为重要。社会治理先进地区的经验表明,文化是社会治理的灵魂和先导,创新社会治理,离不开相应的文化支撑。例如在香港深入人心的“义工”精神,就是由西方基督教文化演变而来。“义工”精神是一种不计报酬、无私奉献、服务社会和热心公益的精神。^⑬现代社会的合作治理理念正是建立在这种公共责任、慈善公益和志愿精神的基础上的。

在创新社会治理过程中,福建始终重视发挥文化建设在社会治理中的基础性作用。福建因其“八山一水一分田”的地理生态环境,导致本省的社会文化生态有自己独特的区位特征。一是在传统上,福建始终处于山区文化与海洋文化交融发展的态势。山区文化代表的是朴素纯真,而海洋文化则代表福建文化开放包容拼搏的一面。由于宗族文化发达,由此形成的血缘、地缘纽带因素在农村治理中始终起到非常大的作用。家族和宗族治理一直是福建农村社会自我治理的一项重要特征。这种治理模式在现代社会中正在逐步转型,最终或许能够实现传统优秀治理方式与现代乡村治理方式的重新组合与融合。福建省第九次党代会报告概括形成以“爱国爱乡、海纳百川、乐善好施、敢拼会赢”为主体的福建精神。这种概括体现了福建的精、气、神,其本质是社会主义核心价值观在福建的具体化、大众化。福建精神既是对福建历史社会治理文化的凝结和提升,也是未来福建社会治理文化建构的基础。

以厦门市为例,在创新社会治理过程中,厦门之所以能够在全省处于先行先试地位,其实与这个城市富有文化底蕴和文化品位有重要关系。作为三届全国文明城市创建评比第一名三

连冠殊荣的获得城市,厦门的“温馨·美丽·宜居”城市名片和城市气质早已经声名远播,并积淀成为一种城市文化精神。多年来,厦门获得了一系列国家级乃至国际级的荣誉。据《中国城市竞争力蓝皮书 2014》报告分析,厦门位列“和谐城市”竞争力排行版第三名(内地城市排名第一)、“宜居城市”竞争力排行榜第五名,“可持续”竞争力排行榜第八名。另外,这份报告还从国内外城市中选择了 16 个标杆和最佳案例以指导理想城市的建设,其中厦门被认为是“公平包容的和谐城市的国内标杆城市”。^④近两年,这个城市又开始倡导“美丽厦门·共同缔造”理念,引领新一轮社会治理创新潮流,以塑造这个城市的“时代之美、发展之美、环境之美、人文之美、社会之美”。在共同缔造“美丽厦门”的过程中,厦门始终以创新基层社区微治理为着力点,凸显了这个城市“因细节而温馨,因温馨而美丽”的特质。

结 语

有研究者指出,合作治理关注的是社会切实问题。所有利益相关者和政府一起参与公共决策、分配资源、合作治理,并制定行之有效的解决措施。^⑤具体言之,合作治理的内涵可以概括为:一是社会治理的主体多元化,且多元治理主体之间形成了互助合作关系;二是社会治理的手段复合化,形成覆盖全社会的立体治理网络;三是社会治理的目的在于促进社会公平,实现人的全面发展。^⑥福建的实践经验表明,社会治理工作开展的好坏,主要与政府的治理政策导向有很大的关系。尤其是在如何引导“社会协同、公众参与”社会治理这个关节点,政府的引导作用至关重要。而要创新社会治理,其关键点在于如何以利益相关为导向,构建一种真正与社会各阶层利益相关的平等合作治理的协商解决机制。只有这样,才能切实调动公众参与社会治理的积极性,由此形成的社会治理激励机制才能转化为公众多方参与社会治理的原始动力。这点是福建省近年来改革创新社会治理中所取得的最重要的一条值得总结、提升和推广的经验路径。

注释:

①⑧张康之《论参与治理、社会自治与合作治理》,《行政论坛》2008 年第 6 期。

②⑦③⑥肖文涛《社会治理创新:面临挑战与政策选择》,《中国行政管理》2007 年第 10 期。

③项继权《参与式治理:臣民政治的终结》,《社区》2007 年第 5 期。

④郭泽保《福建加强和创新社会管理的政策研究》,《中共福建省委党校学报》2013 年第 11 期。

⑤其中“1”是指强化社区党组织一个核心,“3”是建设社区工作者、党员、志愿者三支队伍,“5”是指健全共同参与组织机制、民主管理监督机制、基本建设保障机制、服务群众长效机制、党建责任落实机制这五项工作机制。

⑥⑦黄如意《社会管理创新背景下流动人口的社区化管理研究——以福建省晋江市为例》,《城市观察》2014 年第 2 期。

⑦其中“五大体系”是指“民生保障体系、均等化服务体系、企业服务体系、‘大调解’体系和立体防控体系”。通过构建五大体系成功实现“五大创新”,即“利益分配机制创新、流动人口管理创新、政企互动模式创新、矛盾化解办法创新、打防管控手段创新”。晋江市社会管理创新工作取得了很大成效,集中体现在实现了“四个转变”,即管理理念从末端化解向前端疏解转变、工作模式从管理为重向服务为先转变、治理主体从党政主导向公众参与转变、技术手段从粗放无序向精细规范转变(参见吴莲妹《福建晋江‘554’社会治理创新经验的启示》,《福州党校学报》2014 年第 1 期;张君良《晋江社会管理创新全国综合试点的经验与启示》,《调研内参》2013 年第 3 期)。

⑧⑨课题组《社会管理机制的创新与公共服务的有效提供——厦门市的案例研究》,《东南学术》2008 年第 3 期。

⑩厦门“美丽认捐”行动短时期内募集到包括 2 座亭子、222 张座椅共计 38.2 万元的公益款。这是厦门首次尝试公益认捐活动,这项活动持续了 5 个多月,期间厦门电视台、《海峡导报》等分别以《厦门市民公益认捐赏筍湖“公共家具”》为题,进行了连续的跟踪报道,在厦门产生了广泛社会影响 <http://epaper.taihainet.com/html/20131205/hxdb479693.html>。

⑪⑫陈振明等《社会管理体制与社会管理能力的提升——福建省的案例研究》,《东南学术》2011 年第 4 期。

⑬⑭⑮福建社区网 <http://www.fjsq.org/1238934/20140810/1324687.html>。

- ①⑥福建社区网《兴业银行今年计划发放“社区贷”10 亿元》, <http://www.fjsq.org/1238934/20140702/1293544.html>.
- ①⑧福建社区网《湖里多元共治 构建社区治理新体系》, <http://www.fjsq.org/122167/20140819/1331511.html>.
- ①⑨刘涛、王震《中国乡村治理中“国家—社会”的研究路径》,《中国农村观察》2007 年第 5 期。
- ②⑩如 2003 年,福建省作为全国首个试点省份,率先实施新集体林权制度改革,这项的改革被认为仅次于土地承包制改革,对福建省的农村治理产生了深远的影响。
- ②⑪新华社《福建农村环境整治现状调查》,转引自福建农业信息网, <http://www.fjagri.gov.cn/html/hypd/stny/sthj/2012/11/27/98255.html>.
- ②⑫“社区营造”主张通过教育让村民实现自我治理,强调要与村民切身的利益关切点入手,如通过清理村庄垃圾、修建村庄的公共设施来激发恢复曾经消失的集体公共意识,进而调动村庄自治意识和自治力量。“社区营造”理论信奉者坚信,每个村庄都有它独特的魅力,只是通过“社区营造”将其发现和弘扬起来。
- ②⑬韩雨亭《福建实验“社区营造”治理模式 打造美丽乡村》, <http://fj.qq.com/a/20140527/034164.htm>.
- ②⑭福建社区网《平潭规划建设台胞社区 力争 2018 年建成 3 个以上》, <http://www.fjsq.org/1238934/20140728/1319857.html>.
- ②⑮福建社区网《借鉴台湾社区营造经验 支持台胞义工参与共建温馨家园》, <http://www.fjsq.org/1238934/20140731/1319839.html>.
- ②⑯福建社区网《筲箕街道聘任境外人士为社区主任助理》, <http://www.fjsq.org/1238934/20140627/1286018.html>.
- ②⑰截止 2014 年,福建有 34 个县(市)取消“GDP”考核(参见潇湘晨报网报道, <http://www.xxcb.cn/depth/taidu/2014-08-26/8932647.html>).
- ②⑱余晓青《福建省社会组织管理的成效、问题及创新探析》,《福建师范大学学报(哲学社会科学版)》2014 年第 3 期。
- ②⑲中国社会组织网《福建省长苏树林:要积极稳健地发展社会组织》2013 年 9 月 18 日, <http://www.Chinanpo.gov.cn/1938/69786/index.html>.
- ②⑳按照政府采购法相关规定,必须至少有 3 家机构参与竞标,才能开展社会服务竞标。
- ㉑孙志凯《香港社会治理模式的特点和借鉴意义》,《中共珠海市委党校珠海市行政学院学报》2013 年第 6 期。
- ㉒朱冬亮、王威、程玥《和谐社会理论与厦门实践》,厦门大学出版社 2008 年版,第 134—135 页。
- ㉓Schneider, Hartmut. 1999. Participatory governance for poverty reduction. *Journal of International Development* 11(4): 521—534. Fung, Archon, and Erik Olin Wright. 2001. Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society* 29(1): 5—41.